



VU Research Portal

[Boekbespreking van:] M. Boone, Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving (oratie Leiden)

Harte, J.M.

published in

Delikt en Delinkwent
2020

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Harte, J. M. (2020). [Boekbespreking van:] M. Boone, Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving (oratie Leiden). *Delikt en Delinkwent*, 26(5), 372-376. [2020/26].
<http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D3807D&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

M. Boone, *Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving* (oratie Leiden), Den Haag: Boom criminologie 2019²

DD 2020/26

1. Voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke sanctie

Op 28 september 2018 sprak Miranda Boone haar inaugurele rede uit bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Criminologie en Vergelijkende Penologie aan de Universiteit Leiden, getiteld *Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving*.

Voor Miranda Boone was het de tweede keer dat zij een oratie hield. Haar oratie in 2012 aan de Rijksuniversiteit Groningen, waar ze de functie van bijzonder hoogleraar Penologie en Penitentiair recht bekleedde, was getiteld *Eigen boeven eerst*.³ Deze rede ging over de toepassing van sancties, en dan met name in Nederland. Voor haar oratie aan de Universiteit Leiden, waar ze als hoogleraar Criminologie en Vergelijkende Penologie is aangesteld, koos zij voor een meer specifiek onderwerp: toezicht. Ze baseert zich hiervoor mede op het onderzoek dat zij in opdracht van de Europese Unie verricht, samen met onderzoekers uit twintig Europese landen.

Al bij het lezen van de titel vraag ik me af wat precies onder toezicht wordt verstaan. Boone laat zien dat deze vraag, vooral in internationale context, niet eenvoudig te beantwoorden is. Zij definieert toezicht als het houden van toezicht op voorwaarden, inclusief taakstraffen, die in het kader van een voorwaardelijke sanctie zijn opgelegd. Boone beperkt zich daarbij tot voorwaardelijke sancties die worden opgelegd of uitgevoerd naar aanleiding van een gepleegd strafbaar feit of de verdenking daarvan, inclusief bestuurlijke sancties. Boone legt uit dat toezicht kan worden opgelegd in alle fasen van het strafproces: als voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, als zelfstandige straf (namelijk als voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie) of als voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het onderwerp toezicht blijkt relevanter dan je op het eerste gezicht zou denken. Het wordt breed ingezet en het aantal toepassingen is hoog. Met naar schatting 250 personen per 100.000 inwoners behoort Nederland tot het kwart van de landen waar de meeste mensen onder toezicht van de reclassering staan. Om dit aantal in perspectief te plaatsen: het aantal gedetineerden bedraagt 50 per 100.000. Het hoge aantal opleggingen van toezicht is het resultaat van een explosieve groei de afgelopen jaren, een toename die ook internationaal waarneembaar is. Naast het aantal opleggingen is ook de intensiteit van het toezicht toegenomen. In enkele jaren is in Nederland de maximale duur van toezicht toegenomen van drie jaar tot levenslang. En dankzij nieuwe technologieën – denk aan elektronisch toezicht

1 Prof. dr. J.M. (Joke) Harte is hoogleraar Evaluatie juridische gedragsinterventies aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

2 Citeerwijze: J.M. Harte, 'Bespreking van: M. Boone, *Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving* (oratie Leiden), Den Haag: Boom criminologie 2019', DD 2020/26.

3 M. Boone, *Eigen boeven eerst. Insluiting en uitsluiting in de sanctietoepassing* (oratie RUG), Den Haag: Eleven International Publishing 2012.

door middel van GPS of een alcoholmeter – wordt met toezicht steeds verder ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

2. Paradoxaal

Ondanks de ruime en veelvuldige toepassing lijkt er sprake van een grote ambivalentie ten aanzien van toezicht. Boone illustreert dit aan de hand van drie paradoxen, die tevens de structuur vormen van haar betoog.

Paradox 1: Vormen van toezicht worden vaak geïntroduceerd als alternatief voor vrijheidsbeneming, maar gaan in de praktijk vaak samen met een toename van vrijheidsbeneming.

Hoe is dit te verklaren? Wellicht heeft toezicht een aanzuigende werking op detentie en is deze toename een onbedoeld bijeffect. Toezicht wordt vooral opgelegd in de plaats van relatief lichte straffen, zoals geldboetes en voorwaardelijke straffen. Een overtreding van de voorwaarden van het toezicht daarop zal alsnog tot detentie leiden, maar nu dus ook voor lichtere delicten waarvoor in het verleden gevangenisstraf niet in beeld kwam. Ik kan mij voorstellen dat het feit dat toezicht voor een langere periode wordt opgelegd hier ook aan bijdraagt. Boone laat wetenschappelijk onderzoek zien waaruit blijkt dat dit onbedoelde bijeffect inderdaad optreedt als toezicht wordt toegepast bij justitiabelen die relatief lichte delicten hebben begaan.

Paradox 2: Toezicht heeft het imago van een gunst die in plaats komt van een straf, maar heeft tegelijkertijd een punitiever karakter gekregen en wordt soms als ingrijpender ervaren dan het uitzitten van een gevangenisstraf.

Vaak wordt geredeneerd dat een veroordeelde die toezicht krijgt opgelegd maar boft en goed wekomt met een alternatieve straf. Wellicht komt deze opvatting voort uit het feit dat de alternatieve straf ooit werd geïntroduceerd vanuit de wens om straffen niet alleen effectiever maar ook humaner te maken. Door middel van toezicht werd feitelijk een sociaal vangnet georganiseerd voor de zwakkeren in de samenleving. Maar inmiddels heeft er een verschuiving plaatsgevonden van het zogenaamde hulpverleners naar het corrigeren en controleren van risicovolle groepen burgers. Dus terwijl toezicht nog steeds een soft imago heeft, is de uitvoering in toenemende mate punitief geworden.

Paradox 3: Burgers lijken toezicht als reactie op strafbaar gedrag massaal af te wijzen terwijl de toepassing zeer omvangrijk is.

Als we de media mogen geloven is er nauwelijks draagvlak voor toezicht. Opvallend is dat de alternatieve straf en het daarbij behorende toezicht vrijwel altijd negatief in beeld worden gebracht en vooral het nieuws halen in geruchtmakende zaken. Maar ondanks toenemende kritiek neemt het aantal opleggingen aanzienlijk toe. Het is dan ook de vraag of het draagvlak werkelijk zo gering en wankel is. Als het draagvlak voor toezicht echt zo dun zou zijn dan had de toepassing niet zo kunnen toenemen.

3. Een fluïde begrip

Wellicht zijn voorgenoemde paradoxen het gevolg van het feit dat toezicht een fluïde begrip is. Toezicht heeft immers betrekking op een breed scala aan voorwaarden die sterk

kunnen verschillen, zowel qua vorm als inhoud. De diversiteit heeft ook betrekking op de verschillende juridische kwalificaties, uiteenlopend van een formele straf tot voorwaarde bij een transactie. Boone laat zien dat de alternatieve straf zelfs zoveel vormen aanneemt dat deze vanuit iedere visie op straf kan worden toegepast. Zoals eerder opgemerkt deed toezicht zijn intrede als een humane wijze van straffen; door de justitiabele te helpen zou deze afzien van verder crimineel gedrag. Inmiddels zijn er in toenemende mate punitieve en ook beschamende elementen toegevoegd. Veroordeelden moeten soms zware arbeid verrichten of worden verplicht speciale hesjes te dragen waardoor zichtbaar is dat het werk dat zij verrichten in het kader van een straf is.

Vormen van toezicht verschillen ook door de mate waarin gecontroleerd wordt of de voorwaarden worden nageleefd. Boone noemt bijvoorbeeld Ierland waar men kwistig is met het opleggen van voorwaarden maar waar nauwelijks gecontroleerd wordt. In Nederland is de controle op naleving intensiever geworden en zijn de richtlijnen voor het reageren op een overtreding steeds verder aangescherpt. Het is maar zeer de vraag of dit effectief is. In de praktijk gaat het immers om het vinden van een balans tussen strikte handhaving en het flexibel omgaan met overtredingen. Dit vraagt om maatwerk. Vooral van de behandeling in de verslavingszorg is bekend dat het een proces is van vallen en opstaan. In de behandeling wordt een terugval aangegrepen om van te leren. Als door strikte toepassing van strenge regels en richtlijnen deze ruimte er niet meer is, dan zal dat de voortgang van de behandeling belemmeren.

Er is nog nauwelijks onderzoek verricht naar de beslissing om toezicht te veranderen of af te breken omdat de justitiabele zich niet houdt aan de voorwaarden. Boone merkt op dat dit opmerkelijk is, aangezien dit een heel ingrijpende beslissing is met grote consequenties. Verontrustend is ook dat dergelijke beslissingen mede door lekenbeslissers worden genomen en niet exclusief door rechters. Deze lekenbeslissers zijn bijvoorbeeld werkmeesters, medewerkers van een technische meldkamer of zelfs vrijwilligers die toezicht houden op zedendelinquenten die terugkeren in de samenleving. Zij nemen niet feitelijk de beslissing maar spelen een cruciale rol in de besluitvorming, terwijl hun beoordelingen behoorlijk subjectief kunnen zijn. Ook is het de vraag in hoeverre rechters en officieren van justitie nog in staat zijn een onafhankelijke afweging te maken, nu zij zo afhankelijk zijn van informatie van anderen.

Maar de grote vraag is natuurlijk wat het effect is van toezicht. Het feit dat er verschillende opvattingen bestaan alleen al over het doel van toezicht, zelfs onder juridische professionals, maakt dat deze vraag lastig te beantwoorden is. Wel leeft de algemene overtuiging dat de alternatieve vormen van sanctietoepassing waarop toezicht wordt gehouden – in vergelijking met de gevangenisstraf – minder schadelijke bijeffecten met zich meebrengen en effectiever zijn in het terugdringen van de kans op recidive. Om deze reden streeft ook de Europese Unie ernaar de vrijheidsstraf verder terug te dringen, met name in landen waar de omstandigheden in gevangenissen slecht zijn.

Om de vraag naar effectiviteit echt te kunnen beantwoorden is wetenschappelijk empirisch onderzoek nodig. Maar door de diversiteit binnen toezicht, zowel qua vormen als controle op de naleving, is dat gecompliceerd. Zeker als ook mogelijke bijeffecten, zoals een mogelijk aanzuigende werking op detentie, meegenomen worden. In onderzoek moet zeker ook de beleving van de veroordeelden worden meegenomen.

Volgens Boone maakt het schaarse onderzoek dat verricht is naar het effect van toezicht duidelijk dat toezicht gepaard gaat met een groot verlies aan autonomie, brengt het pijn en schaamte met zich mee en kan het ingrijpender zijn dan detentie. Met name de bijkomende onzekerheid is zwaar. Want voor de veroordeelde is onduidelijk wanneer precies de voorwaarden overtreden worden, en als dat gebeurt, wat dan de gevolgen zijn. Dat dit serieuze problemen zijn, blijkt wel uit het feit dat er gedetineerden zijn die afzien van een voorwaardelijke invrijheidstelling. Boone wijst op het risico daarvan, namelijk dat gedetineerden, die lange tijd hebben vastgezet, zonder enige voorbereiding terugkeren in de maatschappij.

4. Weerstand

Het is opvallend hoeveel weerstand en emoties het onderwerp toezicht oproept. Een gebrek aan kennis van zaken weerhoudt velen er niet van om hier een uitgesproken mening over te hebben en te uiten. In discussies in de media voert het standpunt dat een veroordeelde er maar makkelijk mee wekomt de boventoon. Wat hier wellicht aan bijdraagt, is het feit dat toezicht vrijwel alleen het nieuws haalt vanwege een geruchtmakende zaak. Boone begint haar oratie met een in dat opzicht wel heel extreme casus: de zaak Volkert van der G. Zij beschrijft alle verontwaardiging die zijn voorwaardelijke invrijheidstelling met zich meebracht. Aanvankelijk vond ik het wat ongelukkig dat ze met deze atypische en zeer geladen publiciteitsgevoelige zaak aanvangt. Aan de andere kant laat deze zaak als geen ander zien hoezeer de toepassing van het toezicht wordt beïnvloed door zowel de publieke opinie als de politiek.

Hoe groot en desastreus de invloed van beeldvorming in de media kan zijn blijkt ook uit de door Boone aangehaalde uitzending van het televisieprogramma Zembla, waarin ten onrechte werd gesteld dat ook zware misdrijven als moord en verkrachting met enkel een taakstraf werden afgedaan.⁴ De politieke en maatschappelijke verontwaardiging was groot. Hoewel deze feiten weerlegd werden, bleek het tij niet meer te keren. Het resultaat is dat de mogelijkheden voor de rechter om een taakstraf op te leggen sterk zijn ingeperkt.

Politici stellen nog al eens dat bepaalde strafformen of zaken als de voorwaardelijke invrijheidstelling niet uit te leggen zijn aan burgers. Dit suggereert dat burgers hier op tegen zijn. Boone haalt onderzoek aan naar het draagvlak voor straffen, dat juist steun laat zien voor toezicht onder burgers. Ook zouden mensen bereid zijn hun mening te herzien op basis van extra inhoudelijke informatie. Tegenstanders zijn inderdaad prominent aanwezig in de media. Maar of hun mening heel breed gedragen wordt lijkt twijfelachtig. Het zou goed zijn te weten hoe de meningen over toezicht echt zijn verdeeld. Ook op dit vlak is nog veel onderzoek nodig.

5. Ten slotte

Boone laat met haar heldere betoog zien dat we met toezicht een belangrijk instrument in handen hebben. Het biedt rechters en officieren van justitie het maatwerk dat zo nodig is om in individuele zaken recidive te voorkomen en ongewenste bijeffecten van straffen in te perken. Maar zij maakt ook duidelijk dat er nog veel wetenschappelijk onderzoek nodig is. Dit onderzoek is gecompliceerd, alleen al om het feit dat wetten en maatregelen doorgaans

4 Zie in dit verband de documentaire Medialogica Dossier Taakstraf Medialogica, 24 oktober 2012, 'Moord, doodslag, taakstraf'.

landelijk worden ingevoerd. Juist daarom is internationaal vergelijkend onderzoek, zoals Boone in Europees verband uitvoert, zo belangrijk. Door een vergelijking te maken tussen landen is het, met de nodige voorbehouden, toch mogelijk te kijken naar de effecten van verschillende vormen van toezicht, zowel wat betreft de inhoud als de wijze van controle en naleving.

Ondanks de mogelijkheden en potentie vormt het negatieve imago van toezicht een bedreiging voor de toepassingsmogelijkheden. Zoals ook uit de gevolgen van de voorgenomde Zembla-uitzending bleek, zijn harde wetenschappelijke cijfers niet altijd voldoende om onjuiste beeldvorming te corrigeren. Bovendien komen alleen spraakmakende zaken in het nieuws en blijft de bulk aan zaken waar toezicht goed werkt vrijwel onbesproken.

De nodige steun voor toezicht komt wellicht uit onverwachte hoek. Op het moment van schrijven van deze boekbespreking worden we wereldwijd geteisterd door de Covid-19 pandemie. Van de gezondheidszorg wordt het uiterste gevraagd en het sociale leven en de economie liggen grotendeels plat. Voor zover mogelijk wordt vanuit huis gewerkt, vele bedrijven zijn noodgedwongen gesloten, samenkomsten zijn verboden en in de openbare ruimte behouden mensen afstand van minstens 1,5 meter. Het gevangeniswezen is een kwetsbaar onderdeel van de samenleving geworden. Over de toekomstige gevolgen van de pandemie wordt druk gespeculeerd. Iedereen is het er over eens dat de maatschappij definitief en ingrijpend zal veranderen. Grote terughoudendheid bij het opsluiten van justitiabelen en ruime toepassing van alternatieve straffen en toezicht zou wel eens een van de vele gevolgen kunnen zijn.